

# 公的年金制度の動向と論点

社会保険方式から公費負担方式へ

里見 賢治

---

はじめに

- 1 日本の公的年金制度の変遷と現状
- 2 「国民皆年金」体制の空洞化
- 3 社会保険方式から公費負担方式へ
- 4 厚生労働省「公的年金制度に関する考え方」批判

はじめに

日本の社会保障制度をめぐるこの間の動向と現状を顧みると、少なくとも現実の政策としては、1970年代後半以降のいわゆる「福祉見直し」論を契機として台頭してきた「日本型福祉社会」論が改めて強調した「自助努力」重視路線の強い影響下におかれてきたことは明らかである。しかし他方、「日本型福祉社会」論が前提としていた家族扶養の「美風」が、現実には崩れつつあるため、それが固有にめざす「救済的社会保障」への主張は、字義通りには貫徹せず、逆に自助・家族扶養の限界を補完する制度整備も実施されてきた。

つまり、「日本型福祉社会」論は、「小さな政府」論や「自助努力」論としては根強い影響力をもち、社会保障制度をめぐる動向の底流を支配したが、しかし同時に、現実が高まるニーズに対して制度整備も実施せざるをえないという関係にあったといえよう。かつて私は、それについて「メニュー的・量的対応を質的抑制の中で実施しようとしている」<sup>(1)</sup>と表現したが、まさしくそのような状況が現実の政策を左右してきたといえよう。

このような社会保障制度をめぐる政策動向は、公的年金制度においても基本的には同様である。年金制度に焦点を置いて、簡単に振り返ってみよう。

---

(1) 里見賢治「社会福祉政策の動向と課題」日本社会福祉学会『社会福祉学』(第28-1号, 1987年) 67頁。

## 1 日本の公的年金制度の変遷と現状

公的年金制度は、1961年のいわゆる「国民皆年金」体制の成立<sup>(2)</sup>以来、他の社会保障制度と同様に、1970年代までは曲がりなりにも改善の歩みを続けてきたといえよう。1973年の年金制度改定により、過去の標準報酬の再評価制度の導入や物価スライド制の採用などが実施されたのはその表れであり、この結果、厚生年金のモデル水準（加入期間27年、平均標準報酬月額8万4600円、妻加給分を含む）はいわゆる5万円年金といわれるものとなったのである<sup>(3)</sup>。

しかし、「国民皆年金」とはいうものの、社会保険方式をとっているために、主として低所得階層を中心に、国民年金保険料の免除・滞納・未加入などの現象が広く存在し、また任意加入制度により公的年金制度から漏れている人々が大量に存在しており、普遍的な公的年金制度にはほど遠い実態にあった。このため、当時の社会保障制度審議会は、「皆年金下の新年金体系」を建議（1977年12月19日）し、公費負担方式（税方式）による全国共通の基本年金制度の創設を提言したのである。続いて同審議会は、基本年金制度の2階部分にあたる所得比例年金について、「高齢者の就業と社会保険年金 - 続皆年金下の新年金体系 -」（1979年10月15日）を建議している。

社会保障制度審議会の公費負担方式による基本年金構想は、「年金税ともいうべき特別な目的税」、すなわち「個人、法人に発生した付加価値にかかる」直接税型の付加価値税を想定するもので、それによって「65歳以上の老人すべてに定額の給付を保障する」<sup>(4)</sup>ものとして構想されたものであり、これによって普遍的な公的年金制度を実現しようとする重要な構想であった。しかしこの建議は、必ずしも政策サイドに影響を与えず、むしろ社会保険方式の堅持や給付水準の抑制などを求める年金制度基本構想懇談会「わが国年金制度の改革の方向（報告） - 長期的な均衡と安定を求めて -」（1979年4月18日）や、社会保障長期展望懇談会「社会保障の将来展望について（提言）」（1982年7月23日）などが示した方向が採用されていくことになる。

このようにして現実に制度化されたのが、1985年の年金制度改定であり、1986年4月から実施された。この改定は、「国民年金法等の一部を改正する法律」として1985年4月24日に成立したが、「この新制度の特徴は、政府によれば、基礎年金の導入、女性の年金権の確立、障害基礎年金の導入、母子・準母子・遺児年金の遺族基礎年金への再編・統合、適正負担・適正給付の確立、年金支給開始年齢の引き上げ（被用者年金について60歳から65歳へ、ただし当分の間は据え置き）などにあるとされ、抜本的な改革であると宣伝された」<sup>(5)</sup>。この制度改訂の評価については、

---

(2) もっとも、この「皆年金」体制は、建前としてのものに過ぎず、国民年金強制加入とされた者（現在の第1号被保険者）についてもかなりの量の未加入・脱落があり、また任意加入とされたいわゆる専業主婦や学生については、その大部分は制度の外に残されていたのである。

(3) 『保険と年金の動向』2001年版、厚生統計協会、31頁。

(4) 社会保障制度審議会「皆年金下の新年金体系」（月刊福祉増刊号『社会福祉関係施策資料集2』1986年）94～95頁。

(5) 里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』労働旬報社、1989年、145頁。

すでに別稿（注5の文献を参照）で検討したが、簡単に振り返っておきたい。

1985年改定では、女性の年金権について一定の前進が見られたことは事実である。すなわち、旧制度では任意加入とされていた被用者の被扶養配偶者について、新制度では第3号被保険者として強制加入とした<sup>(6)</sup>ことは、夫の加入している被用者年金制度を通じてではあれ、従来は制度的に無年金者となりがちであった被用者の被扶養配偶者に、ともかくも基礎年金の受給権を保障したことになる。もっとも、妻の年金権が、いわば夫の被用者年金制度加入の付録であるという点については批判が強く、女性の年金権保障というにはあまりにも問題がありすぎたため、その後も引き続き物議を醸し続けることになった。とくに被用者の被扶養配偶者を第3号被保険者と位置づけ、その年金給付に要する費用については被用者保険各制度が負担するとして保険料の個別的負担を求めなかったことは、一つの工夫であったとはいえ、問題を残し続けることになり、最近にいたって厚生労働省内に「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」が設置され、その検討結果の概要が「報告書～女性自身の貢献がみゆる年金制度～」として2001年12月14日に公表されたことは、記憶に新しいところである。

もう一つの目玉とされた障害年金についても、20歳未満で障害を負った者への従来の障害福祉年金を障害基礎年金に統一（ただし、一般の障害基礎年金とは異なって一定の所得制限はある）したことは、その限りで一定の前進と評価できるが、20歳以後に年金制度に加入しなかったか（学生など）、あるいは加入しても一定期間以上保険料を滞納していた人がその後障害を負った場合、障害基礎年金の受給資格がないのは、従来の制度と同様である。

従来の国民年金を全国民共通の基礎年金とするという再編成も、どの程度実効性をもつかは当初から疑問であった。第1に、「基礎年金」という名称にも拘わらず、その給付は加入期間比例制で、最低必要生計費を保障するものではなく、著しく実効性に欠けるものであったことである。厚生省（当時）は、基礎年金の給付水準について基礎的消費支出<sup>(7)</sup>を基準とすると説明していたが、坂口正之<sup>(8)</sup>が指摘したように、1989年については基礎的消費支出をもクリアするものではなく、それが除外した必需的雑費をも考慮すると、1985年の給付水準についても問題があるものであった。

また、基礎年金は確かに公的年金各制度に共通するものとして位置づけられたが、依然として社

(6) しかし、同じく任意加入とされていた20歳以上の学生については、この時点では依然として強制加入の対象とはされず、種々の問題点を積み残すこととなった。学生について強制加入とされるのは、1991年4月からである。

(7) 厚生省年金局数理課監修『年金と財政』1990年版（社会保険法規研究会、85頁）では、「基礎年金について、前回改正後の高齢者の基礎的消費支出の増大に即し、月額55,500円に引き上げられた」と説明して、「第4 - 2表 基礎的消費支出と基礎年金額の推移」を示している（87頁）。ここでいう基礎的消費支出とは、「65歳以上の単身無業の高齢者の月々の基礎的消費支出（食料費、住居費、被服費、光熱費）」（同）のことであり、具体的には総務庁『全国消費実態調査』から推計されるものであった。

なお、最近の発言でいえば、小泉純一郎首相が参議院本会議（2001年5月10日）で「基礎年金の給付水準については、衣食住などの老後生活の基礎的消費支出を賄うとの考え方にに基づき、長期的に給付と負担の均衡を図ったうえで設定している」と答弁している（『週刊社会保障』2001年5月21日号、17頁）。

(8) 坂口正之「全国消費実態調査と基礎年金」『週刊社会保障』1991年9月2日号、46～47頁。

会保険方式を採用したため、その固有の限界である排除原理は当然作用することとなり、「国民皆年金」という建前にも拘わらず、年金制度がはらむ矛盾を解決するものとはならなかった。

1985年改訂のさらに大きな問題点は、従来制度に比べて制度成熟時点での年金給付水準を著しく切り下げた点にある。第1表が示すように、基礎年金レベルでは約35%、厚生年金では、単身か夫婦かで相違があるが、前者では約36%、後者では約17%の切り下げであり、障害厚生年金の3級や、40年加入の障害厚生年金については36～59%の大幅な切り下げであった。

しかし、このような大幅な給付水準の切り下げにも拘わらず、日本の公的年金制度は必ずしも安定したものにはならなかった。そのためにその後も度重なる制度改訂を招き、そのたびに給付水準や年金支給開始年齢などが不利な方向に見直されるために、年金制度に対する国民の信頼がその都度動揺し、それがさらに制度の不安定を加速するという悪循環に陥っていると考えられる。

こうした悪循環を招いている根本的な原因については後述することとして、ここでは1985年改訂以後の制度改訂の状況を、簡単に紹介しておきたい。

第1表 年金給付水準の新旧比較（1984年価格）

旧制度		改訂制度の成熟時点			
国民年金（40年加入）	76,900円	基礎年金（40年加入）	50,000円	- 34.9%	
厚生年金（40年加入） 単身	196,100	基礎年金 + 老齢厚生年金	126,200	- 35.6	
夫婦	211,100	基礎年金 + 老齢厚生年金	176,200	- 16.5	
国民年金（障害） 1級	59,770	障害基礎年金	1級	62,500	
2級	47,810		2級	50,000	
障害福祉年金 1級	38,400	障害基礎年金	1級	122,031	- 1.1
2級	47,810		+ 障害厚生年金	2級	97,625
障害厚生年金（20年加入） 2級	98,800	（20年加入） 3級	47,625	- 35.7	
3級	74,100	1級	133,938	- 42.3	
障害厚生年金（40年加入） 1級	232,000	同上（40年加入） 2級	107,150	- 42.3	
2級	185,600	3級	57,150	- 58.9	
3級	139,200				

注）1．厚生省の試算値による。ただし、障害厚生年金については、坂口政之「改正障害年金の意義と問題点」（『週刊社会保障』第1331号、1985年5月27日）による。

2．厚生年金は、平均標準報酬月額254,000円として算出。

3．基礎年金・老齢厚生年金については、いずれも40年加入の場合の数値である。

4．障害年金は、基本部分のみで、扶養家族等の加算部分を含まない。

公的年金制度の改定は、5年毎の財政再計算の機会に実施されているが、1986年4月の新（現行）年金制度の発足以降に限ってみると、1989年度・1994年度・1999年度の3回の改定が行われた。

1989年度改定の主要な点は、給付水準の改善と完全自動物価スライド制の採用、在職老齢年金の改善、20歳以上の学生の強制加入の採用（1991年4月実施）、国民年金基金制度の創設、保険料（率）の改訂、などにあった。このうち学生の強制加入化は、本人またはその親から保険料を徴収し、負担能力に欠ける場合には、一般の免除基準よりは緩い基準によって納付が免除されるというもので、これによって従来の任意加入の段階で加入しなかったために万一障害を負っても障害基礎年金の対象とならないという弊害を改善しようとするものであった。しかし、この措置によって一定の改善がなされたとはいえ、免除基準にはかからないがなお生活が苦しいというボーダ

ーラインの低所得層などは、依然として未加入や滞納となるなど、制度の枠外に放置されることになり、また従来無年金のまま放置されたいわゆる学生無年金障害者も、依然として救済されることなく放置されたのである。なお、特別支給の老齢厚生年金支給開始年齢（60歳）を段階的に65歳に引き上げる提案は、この段階では見送られることになった。

次の財政再計算期の1994年度改定は、前回改定で積み残された特別支給の老齢厚生年金支給開始年齢の段階的引き上げについて、その1階部分（定額部分＝基礎年金にほぼ該当）の支給開始年齢を、2001年から2013年にわたって、3年毎に1歳ずつ段階的に引き上げ、最終的に65歳支給とする（これは、部分年金の導入と称された、女子は5年遅れて実施）、在職老齢年金の改善、ポータス等からの1%（労使折半）の特別保険料の導入（ただしこの特別保険料は給付には反映しない）、育児休業中の保険料免除、年金額の改定、遺族年金・障害年金等の改善、などが実施された。なお、その後、1997年1月に基礎年金番号が実施され、また1997年4月、JR・JT・NTTの3共済組合が厚生年金に統合された。

1999年度改定（2000年3月成立）では、

厚生年金（報酬比例部分）の5%適正化（削減、2000年4月実施）、

裁定後の基礎年金・厚生年金の賃金スライド等の停止（2000年4月実施）、

特別支給の老齢厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢の65歳への段階的引き上げ（2013年4月実施、3年毎に1歳引き上げて最終的に2025年に65歳支給とするもの）、

60歳台後半の在職老齢年金制度の導入（2002年4月実施）、

国民年金保険料の半額免除制度の導入（2002年4月実施）、

学生の国民年金保険料納付の特例制度の導入（2000年4月実施）。これにより、従来は学生に所得がない場合その親に保険料の負担を求めている制度を改め、学生の所得が一定額（収入ベース133万円）以下の場合、学生期間中については申請によって保険料の納付を要せず、後に追納できることになった。なお、この猶予期間については、受給資格期間に参入されるが、追納しなかった場合は年金額には反映されない。

2004年度までの間に基礎年金国庫負担率の2分の1への引き上げ（実施時期未定）、

標準報酬の上下限の改訂（2000年10月実施）、これにより標準報酬の上限は59万円から62万円に改訂された、

総報酬制の導入（2003年4月実施）、これにより賞与等にも保険料が同様に賦課されるため、保険料率は現行の17.35%から13.58%に改訂され、給付乗率も1000分の7.125から5.481となる予定である。なお、賞与等の賦課上限は当面150万円となる、

厚生年金基金制度の免除保険料率の凍結と規制緩和（2000年6月実施）、

年金積立金の自主運用（財政投融资制度の改革に合わせて別に法律で定める日から実施）、これにより、既存の年金福祉事業団は解散し、代わって年金資金運用基金（特殊法人）が設立されることになる、などが主な内容である。

この改定の結果についてとくに注意を喚起しておきたいのは、厚生年金の給付水準の5%切り下げ（ ）は、単にそれだけに終わるものではなく、特別支給の老齢厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢の65歳への段階的引き上げ（ ）の影響をも合わせると、矢野朝水厚生省年金局長（当

時)が参議院国民福祉委員会(2000年2月24日)での答弁で示した試算<sup>(9)</sup>では、2000年時点で70歳の人の生涯年金額は7,100万円から6,800万円へと300万円の減(4%減)、同60歳では7,000万円から6,500万円へと500万円の減(8%減)、同50歳では6,200万円から5,700万円へと500万円の減(9%減)、同40歳では6,100万円から5,100万円へと1,000万円の減(17%減)、同30歳または20歳では6,100万円から5,000万円へと1,100万円の減(19%減)となり、制度成熟時点で20%弱と大幅な年金給付水準の切り下げとなっていることである。

このように年金制度は度重なる改定を行ってきたが、依然として不安定な状態にあるといわねばならない。年金支給開始年齢が、段階的にとはいえたびたび引き上げられてきたことや、年金給付水準が、1985年度改定では「今回の改正では、現在支給されている標準的な年金の水準である男子の平均賃金の68%程度を、将来めざすべき給付水準として維持していくこととされている。制度の成熟時期において加入期間が40年となっても、平均賃金に対する年金の割合は69%程度になる」<sup>(10)</sup>としていたにも拘わらず、1999年度改定の結果をみると「支給開始時の年金額については、基礎年金(夫婦2人分)と合わせて現役世代の手取り年収のおおむね6割を、将来にわたって確保することができる」<sup>(11)</sup>と、60%水準に低下していること、などに端的に示されている。

## 2 「国民皆年金」体制の空洞化

さらに重大な問題は、1980年代以降を通じて一貫して「国民皆年金」体制の空洞化が進行し、近年に至ってますますそれが加速しつつあることである。国民年金の免除率・滞納率の動きを示す第2表からそれを確認してみよう。

免除率も滞納率も、主として旧国民年金制度の強制加入被保険者及び現行国民年金制度の第1号被保険者にかかるものであるが、免除率の推移を見ると、1961年の国民年金制度発足後、低下を続けてきた免除率は、1980年前後から上昇しはじめ、現行年金制度の施行にあたって社会保険庁が免除基準を引き締めた1980年代中頃に一旦低下するものの、その後再び上昇に転じ、この傾向は一貫して加速しつつ続いている。特にその傾向は申請免除率に顕著である。なお、2000年度末(2001年3月末)に免除率が低下しているのは、学生について納付特例制度が2000年4月から実施されたことの影響であって、事態の改善を意味するものではない。

滞納率(ここでは「100.0 - 検認率」でみている)の動きも免除率と似た面がある。すなわち、1980年まで低下してきた滞納率が、それ以後上昇に転じ、1980年代中頃の免除基準の引き締め期には、免除を認められなかった階層が滞納に転じる形で滞納率は急増している。しかしその後は1990年代中頃まで滞納率はむしろ低下もしくは横ばい気味で推移していたが、1990年代後半以降、日本経済の不況・停滞状況と年金制度への信頼の揺らぎを反映して、急増に転じて今日に至っている。

---

(9) 『週刊社会保障』2000年3月6日号、58頁。

(10) 厚生省年金局数理課監修『年金と財政』1985年版、社会保険法規研究会、56～57頁。

(11) 『保険と年金の動向』2001年版、厚生統計協会、61頁。

第2表 国民年金の免除率・滞納率の推移

年度末	免除率	(法定免除率)	(申請免除率)	滞納率	(参考)免除率 +滞納率	学生納付 特例者
1961	10.6	2.9	7.7	26.1	36.7	
1965	11.9	3.6	8.3	9.9	21.8	
1970	9.1	3.4	5.7	5.8	14.9	
1975	8.0	3.5	4.5	4.0	12.0	
1980	11.8	4.2	7.6	3.9	15.7	
1981	13.1	4.4	8.7	4.3	17.4	
1982	15.0	4.6	10.4	4.8	19.8	
1983	16.7	4.7	12.0	5.4	22.1	
1984	17.4	4.8	12.7	5.9	23.3	
1985	14.8	4.6	10.2	10.3	25.1	
1986	11.9	4.6	7.3	17.5	29.4	
1987	11.9	4.7	7.1	16.3	28.2	
1988	12.2	4.9	7.3	15.7	27.9	
1989	12.5	5.0	7.5	15.3	27.8	
1990	12.6	5.1	7.5	14.8	27.4	
1991	14.0 (12.3)	4.8	9.2	14.3	28.3 (27.2)	
1992	14.7 (12.7)	4.7	9.9	14.3	29.0 (27.0)	
1993	15.7 (13.4)	4.7	11.0	14.5	30.2 (27.9)	
1994	16.8 (13.7)	4.7	12.1	14.7	31.5 (28.4)	
1995	17.6 (14.2)	4.6	13.0	15.5	33.1 (29.7)	
1996	17.6	4.6	13.0	17.1	34.7	
1997	18.6	4.5	14.1	20.4	39.0	
1998	19.9	4.5	15.4	23.4	43.3	
1999	21.2	4.5	16.7	25.5	46.7	
2000	17.4	4.5	12.9	27.0	44.4	6.3

(資料) 里見賢治「年金制度の将来と財源政策」(『社会問題研究』第43巻第2号, 1994年3月)による。それ以後の年度の数値は, 社会保険庁『事業年報』各年版で補充。

- (注) 1. 滞納率は, 「100.0 - 検認率」で計算した。  
2. 1991年度以降の( )内は, 学生を除いた数値である。

免除・滞納の以上にみた状況の結果, 2001年3月末には免除を受けているものは, 第1号被保険者(任意加入被保険者を除く)2,125万人中370万人に達し, また滞納率から滞納者(任意加入被保険者を含む)を逆算すると約582万人が滞納していることになる<sup>(12)</sup>。もっとも, 同資料によれば「検認率は, 当該年度に納付された当該年度分の保険料の収納状況を表す指標で(中略), 時効までの2年間に納付された保険料を加味して最終的な納付率を計算すると, 検認率より概ね4ポイント程度高くなる」<sup>(13)</sup>とのことであるので, この見方を採用して, 滞納率を検認率から逆算したものより4%低い23%で計算してみると, 約495万人となる。滞納者だけで約500万人, 免除者370万人をあわせて870万人もの人が, 無年金あるいは低年金になる危険性をもっているのである。免除率と滞納率では計算の基礎が若干異なるので単純に足すことは必ずしも正確ではないが, その差はわずかなので参考として「免除率+滞納率」を見ると, 44.4%(社会保険庁の見方で見ても約40%)にも達する状況である。明らかに「国民皆年金」体制は空洞化しているといわざるをえないであろう。

(12) 社会保険庁「平成12年度社会保険事業の概況」2002年3月, 5~6頁。

(13) 同上, 6頁。

しかし厚生労働省や社会保険庁は、本稿が取り上げている滞納・滞納率という見方は採用していないので、社会保険庁の見方<sup>(14)</sup>で問題を見直してみると、平成11年3月末で調査対象の第1号被保険者1652万3千人中、免除者271万人(16.4%、なお「社会保険事業の概況」では同時期に21.2%)、未納者264万6千人に達し、調査対象に対して未納者は16.0%になっている。ここでいう未納者とは「平成9年4月から平成11年3月までの24月の保険料を1月も納付していない者。ただし、平成9年5月以降に資格を取得した者については、資格取得した月以降の保険料を1月も納付していない者」<sup>(15)</sup>をいうので、本稿で述べてきた滞納者とほぼ同じである。この他に納付者の中にも「一部納付者」があり、これは「完納者」＝「平成10年度の保険料をすべて納付している者、ただし、平成10年5月以降に資格を取得した者については、資格取得した月以降の保険料を全月納付している者」以外の納付者をいうが、これが10.1%存在している。この「一部納付者」もある意味では滞納の一種であるから、これらを勘案すると、先に示した検認率から逆算した滞納率にきわめて近い状況となることが分かる。

さらに、この他に、社会保険庁の別の調査<sup>(16)</sup>によれば、平成10年10月15日現在で第1号未加入者は99.3万人と推定されている、この調査での「第1号被保険者+未加入者」に対する未加入者の比率は4.9%となる。このように、控えめな社会保険庁の見方からみても、将来的に無年金あるいは低年金者となるおそれのある滞納者が16%、これに一部納付者(＝一部滞納者)10.1%を勘案し、さらに未加入者4.9%も加えると、第1号被保険者及びその対象者のおよそ4分の1は滞納あるいは未加入であるという事実が明らかになり、これに免除者16.4%(「社会保険事業の概況」では21.2%)も加えると、事態は深刻な段階にあり、「国民皆年金」にはほど遠い状況にあることが明らかであろう。

しかし、厚生労働省は事態をできるだけ過小に評価し、「国民皆年金」体制にとって影響は少ないと考えているようである。たとえば、厚生労働省年金局は「そもそも、未加入者や保険料未納者は、被保険者全体の5%程度にすぎず」<sup>(17)</sup>と、あたかも何でもないことであるかのように述べている。大谷泰夫厚生省年金課長(当時)も、国民年金の空洞化を否定して「現在の制度は第二号被保険者を含めてサラリーマン7千万人で支えており、それを含めて考えると、未納・未加入者は二百七十万人で全体の四%を切っており、制度が破綻するほどの数ではない」と述べている<sup>(18)</sup>。念のために指摘しておけば、この大谷課長の見方は、社会保険庁の1999年調査(前出)で否定されており、未納だけで265万人、未加入が99万人、それに一部納付(一部滞納)などを含めると、事態は深刻であるはずである。また、こうした楽観的な見方は、同じ会議で、高木俊明社会保険庁長官

---

(14) 社会保険庁運営部企画課数理調査室「平成11年国民年金被保険者実態調査結果の概要」2001年5月、4頁。

(15) 同上、3頁。

(16) 社会保険庁運営部企画・年金管理課数理調査室「平成10年公的年金加入状況等調査結果の概要」2000年1月21日。

(17) 厚生労働省年金局「公的年金制度に関する考え方(第1版)」21頁、「同(第2版)」31、34頁。また『週刊社会保障』2001年8月20日号、52頁、同9月3日号、56頁なども参照。

(18) 『週刊社会保障』2000年7月31日号、7頁。

が「最大の課題は、未納・未加入問題である」<sup>(19)</sup>と述べていることとも矛盾するものである。

このような厚生労働省の楽観的な見方は、未納・滞納者などを、国民年金第1号被保険者を分母として比較するのではなく、第2号被保険者（被用者）や第3号被保険者（被用者の被扶養配偶者）を含めた公的年金制度の全加入者を分母として見ることによって正当化されているものであり、こうした考え方は、私の見る限り、堀勝洋<sup>(20)</sup>が思いついたのが最初で、それ以後厚生労働省はこの見方を採用しているといえよう。これについては、すでに私は別稿で言及したことがあるので、それをここでは紹介しておこう。「定額制の保険料の第1号被保険者と、給料から保険料を天引きして源泉徴収（強制徴収）される第2号被保険者、さらにもともと個別には保険料を負担しない第3号被保険者という、それぞれに被保険者としての性格の異なる3者を合算して計算し直し、その結果滞納率が20.4%（1997年度）から5%弱に下がったからといって安心できると、堀氏は本当に考えているのであろうか。こうした手法は、第1号被保険者について発生する滞納者を、もともと滞納が制度的に発生しないはずの第2号・第3号被保険者も加えて計算するという根本的なミスを犯しており、その結果計算上は滞納率が低く表れたとしても、それはまったく見かけ上のもので、事態の深刻さはなにも変わっていないのである」<sup>(21)</sup>。事態の深刻さをできるだけ軽くみたいという厚生労働省関係者の気持ちは理解できないわけではないが、論理的にみてこじつけであるだけでなく、論争への姿勢としてもいささか節度に欠けるといわざるをえないであろう。

以上では、主として第1号被保険者あるいはその対象者について生じている「国民皆年金」体制の空洞化を見てきたが、問題はそれだけではなく、被用者年金についても、朝日新聞の調査が示すように、とくに中小・零細企業を中心として、空洞化が生じていると思われる。また、これを直接示すものではないが、粥川正敏は、雇用者数と国民年金第2号被保険者数とを対比して、雇用者の社会保険へのカバー率が、1976 - 80年度の79.6%から1996 - 98年度の72.4%に落ちてきていることを実証的に示している<sup>(22)</sup>。それは粥川のいうように「非正規就労やパート就労の増大」（同）の結果でもあるが、それだけではなく本来強制適用されるはずの事業所が適用漏れになっているケースの存在もあると思われる。

### 3 社会保険方式から公費負担方式へ

これまでに述べた公的年金制度の現状を踏まえ、21世紀におけるそのあり方を考える場合、年金制度の安定性を回復し、それによって制度への国民の信頼性を確保することが急務であり、それを通じて、普遍的な公的年金制度を再構築することが重要である。

こうした課題を考えるためには、第1に、国民年金制度の空洞化として生じている「国民皆年金」

(19) 『週刊社会保障』2000年7月31日号，8頁。

(20) 堀勝洋「社会保障改革を問う（下）保険方式の利点生かせ」『日本経済新聞』1999年5月13日朝刊。

(21) 里見賢治「公費負担中心型社会保障の財源政策」大阪府立大学社会問題研究会『社会問題研究』第49巻第2号（定藤丈弘教授追悼号），2000年3月），109頁。

(22) 粥川正敏「報酬比例の社会保障制度をめぐる諸問題（上）」『週刊社会保障』2000年6月19日号，55頁。

体制の動揺をくいとめ、第2に、報酬比例年金についても生じている事業所の適用漏れなどを是正し、真に普遍的な公的年金制度を確立することである。そのためには、現行の社会保険方式の再検討が不可欠である。私のかねてからの主張は、所得比例型の給付制度については社会保険方式を維持し、それ以外については公費負担方式（税方式）で再構成するということであるが、これを年金制度に適用すれば、基礎年金部分については社会保険方式から公費負担方式に根本的な転換を図り、所得比例年金部分については社会保険方式を維持することになる。こうした私の主張の詳細については、これまでいくつかの拙稿<sup>(23)</sup>で繰り返し述べてきたので、ここでは簡潔に紹介するにとどめ、最近厚生労働省が強調する論点を検討しておきたい。

信頼性・安定性のある普遍的な年金制度を構築する要諦は、公的年金制度に期待される基本的機能に立ち返って、その観点から制度を構想することである。その基本的機能とは、老齢・障害・遺族等の一定の要件を満たすすべての人に、基本（基礎）年金の受給権を保障するとともに、その給付水準は、まず「健康で文化的な最低限度の生活」を基本（基礎）年金として、要件を満たすすべての人に保障することであり、その上で従来所得に比例する2階部分の年金を確保することである。

こうした基本的機能のうち、を充足するためには、社会保険方式はもともと限界をもっている。社会保険方式は、私保険との共通性をもつ保険原理と、それを社会政策的な観点から修正する社会原理との二つの側面の統合としてあるが、その内実においては保険原理の優位性において統一されており、そこから普遍性との矛盾を生じるからである。すなわち、社会保険は保険である限り、「保険料の負担を条件とする給付」、逆にいえば「負担なき受益の排除＝排除原理」を基本としており、もともと普遍性とは両立しえないからである<sup>(24)</sup>。他方、社会保険方式のもう一つの側面である社会原理は、この保険原理の限界を、社会政策的な配慮から一定程度は修正する。例えば、保険料納付免除制度（ペナルティ付きではあるが）や20歳前障害への障害基礎年金の無拠出制給付制度などがこれにあたろう。しかし、こうした「負担なき給付制度」はそれぞれに政策的理由のある例外的なものに限られており、一般的に「負担なき給付」を制度化することは、保険原理との整合性

---

<sup>(23)</sup> 里見賢治他共著『福祉財政論』第3章3・4、第5章、ミネルヴァ書房、1989年、里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』第5章、労働旬報社、1990年、同「年金制度の将来と財源問題 - 財政制約論からの脱却をめざして -」（『社会問題研究』第43巻第2号、1994年3月）、里見賢治・二本木・伊東敬文『公的介護保険に異議あり』第1部、ミネルヴァ書房、1996年、里見賢治「社会保険方式の再検討」（社会政策学会誌第2号『高齢社会と社会政策』ミネルヴァ書房、1999年）、同「公費負担中心型社会保障とその財源政策 - 普遍的社会保障制度の構築のために -」（『社会問題研究』第49巻第2号、2000年3月）、などを参照。

<sup>(24)</sup> 普遍性と社会保険の関係については、里見賢治「社会福祉再編期における社会福祉パラダイム - 普遍主義・選別主義の概念を中心として -」阿部志郎・右田紀久恵・宮田和明・松井二郎編『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 思想と理論』（日本社会福祉学会創立50周年記念出版）ドメス出版、2002年、を参照。

からしてありえないのである<sup>(25)</sup>。

したがって、公的年金制度が、一定の要件を満たす人に、普遍的に「健康で文化的な最低限度の生活」を可能にする基本（基礎）年金を給付するためには、排除原理の伴う社会保険方式ではなく、公費負担方式（税方式）に抜本的に転換する必要がある。社会保険方式では、「国民皆年金」はもともと実現不可能だからである<sup>(26)</sup>。これに対して、所得比例型の年金については、社会保険方式を一定の改革をしたうえで維持することになる。

基本（基礎）年金の運営・財政方式を、社会保険方式から公費負担方式（税方式）に転換すべきだという主張は、様々なレベルで近年強まってきているが、その理由としてあげられるのは、国民皆年金体制の空洞化である場合が多い。確かに、前節で指摘したように未納・滞納・免除等による将来的な無年金者・低年金者の存在は大問題で、それを避けるためにも社会保険方式からの転換は必要であるが、それだけが理由であるとするれば、藤田伍一がいうように「空洞化を理由に直ちに租税方式に転換するというのはいささか拙速に過ぎる」という批判が妥当することになる。氏もいうように「未納・滞納問題という矮小な視点からではなく、全国民にナショナル・ミニマムを保障するという確固たる政策理念に立って提言すべきだ」<sup>(27)</sup>ということである。本稿で指摘したように、公費負担方式への転換は、年金制度を普遍主義型で構築し、「健康で文化的な最低限度の生活」（ナショナル・ミニマム）を保障するためのものであって、「国民皆年金」体制の空洞化の現実がその必要性を緊急のものとしているという関係にあることを強調しておきたい。

#### 4 厚生労働省「公的年金制度に関する考え方」批判

基本（基礎）年金の運営・財政システムを公費負担方式に転換すべきだとする私の見解の概要は上記の通りだが、これに対する社会保険論者との論争については、既述の文献に譲ることとして、ここでは近年の厚生労働省の考え方にふれておきたい。

厚生労働省は、旧厚生省時代を含めて、社会保障の運営・財政方式については社会保険中心主義を堅持することを折りにふれて強調してきたが、介護保障制度をめぐる社会保険方式か公費負担方

<sup>(25)</sup> なお念のためにいえば、いわゆる学生無年金障害者は、20歳以上の学生が任意加入とされていた時代（1991年3月末まで）に、国民年金制度に加入しなかった学生が、その未加入中に障害を負っても無年金とされてきた問題であるが、任意加入制度自体がほとんど周知されておらず、厚生省の調べでも、任意加入していた学生はほとんど微々たるものでしかなかった実態を考えると、いつまでも放置するのではなく、本格的に救済策を立案・実施する必要がある。1991年4月以降、学生が強制加入となって以後についても、制度の周知期間を考えると政策的配慮の対象とするべきであろう。

<sup>(26)</sup> 広井良典も『社会保険』という仕組みは、なんら『国民皆保険』を含意するものではなく、それどころか『税』中心の普遍主義的モデルに比べて、カバーする範囲においても、給付設計においても、むしろ『非平等』的な性格を強くもつものである、『非平等』という言葉はやや誤解を招きやすいのでむしろ『私法的原理』の強い性格のもの、とでもいうべきであろう」（『医療保険と社会保障の将来像（1）』『社会保険旬報』第1918号、9頁）と述べている。

<sup>(27)</sup> 藤田伍一「年金制度の『ねじれ』考現学（その五）」『週刊社会保障』2000年6月19日号、46～47頁。

式かの論争や、基礎年金について税方式への転換を求める声の強まりなどに対抗して、社会保険方式擁護・税方式批判を近年強めてきている。たとえば、『厚生白書』（1999年版）は、「社会保険と社会扶助」という1項を設けて「社会保険方式と租税財源による社会扶助方式」（同37頁）を対比し、「社会保険制度は、保険料負担の義務がある一方で、給付の権利が生じる。こうした義務と権利を認識した人々が、社会連帯の精神を基盤にしてともに支え合う仕組みが社会保険であり、成熟した現代社会にふさわしい制度である」（同40頁）としている。また、厚生省年金局『平成9年度版年金白書 - 21世紀の年金を「選択」する - 』も「社会保険方式と税方式」との1項を設け、短いものではあるが比較を試みている。さらに『平成11年版年金白書 - 21世紀の年金を「構築」する - 』も、同様に「社会保険方式と税方式」との1項を設け、税方式のメリットと問題点を整理している。そこでは、「税方式導入のメリット」として、「保険料率を抑制できる」、「第3号被保険者問題、学生問題、障害者等の無年金・低年金問題を解決する」、「社会保険方式では未納・未加入者が発生することは不可避であり、税方式とすれば国民年金の空洞化を解決できる」（同163頁）など3点を紹介し、問題点としては「巨額化していく税負担について、将来にわたって国民の合意が得られるか」、「国の財政がきわめて厳しい中で、（中略）先んじて年金財源だけを確保していくことができるか」、「国民が自立自助の考えに基づいて老後に備えて拠出するという考え方を否定すべきでない」、「拠出と給付の関係が明確な社会保険方式の長所が失われる」、「税負担が高まるにつれて、所得制限等の導入が避けられないという考えもあり、この場合は年金は第二の生活保護化され、国民皆年金とは異なる制度となる、という指摘についてどう考えるか」、「諸外国の例から見て、税方式の場合年金額が低くなる傾向があることについてどう考えるか」、「切り替え時における過去の未納・未加入及び免除の期間の取り扱いをどうするか」、「年金目的消費税を導入する場合、法人負担が減少し、その分家計負担が増加することについてどう考えるか」（同）など8点を列挙し、「基礎年金の税方式化は、年金や税制、ひいてはわが国の社会のあり方の根本に関わる問題ですから、十分な国民的議論と合意形成が必要です」（同164頁）と結んでいる。ここにみたように『平成11年版年金白書』においては、少なくとも社会保険方式が税方式かについては、この限りでは相対的に中立的な取り扱いになっているが、それについては、この当時は、基礎年金・介護・老人医療について税方式を主張する自由党が与党の一部を構成していたという事情への配慮があったのかもしれない。

ともあれ、厚生省も公費負担方式（税方式）について無視しえない状況が強まり、これに対して社会保険方式堅持で国民の理解をうるために、次々と税方式批判を強めつつある。その一つの表れが、厚生労働省年金局「公的年金制度に関する考え方（第1版）」（2001年5月）、同第2版（2001年9月）であり、それを敷衍して厚生労働省年金局年金課が『週刊社会保障』誌上で連載した「公的年金制度の基本的考え方（1）～（12）」<sup>(28)</sup>である。

「公的年金制度に関する考え方（第1版）」は、「公的年金制度の基本的な考え方を整理し、これに沿って、草の根的な国民年金の普及徹底運動にとりかか」る<sup>(29)</sup>ために刊行されたようで、いわば厚生労働省年金局の考え方を公式に表明するものであるといえよう。

---

(28) 『週刊社会保障』2001年8月20日号～2001年11月12日号（10月22日号を除く）。

(29) 厚生労働省年金局年金課「公的年金制度の基本的考え方（1）」『週刊社会保障』2001年8月20日号、52頁

「考え方（第1版）」は、「第1 基本的な考え方」では「公的年金は遠い将来の長い老後の生活費の基本部分を約束できる唯一のもの」とし、その必要性和役割を述べ、制度の信頼性・安定性の回復をめざしている。「第2 Q & A」は、「問1 公的年金はつぶれるのではないか」、「問2 企業年金の解散や保険料滞納者が増加（国民年金が空洞化）しているが、このままでは年金制度がつぶれるのではないか」、「問3 払った保険料よりも、もらえる年金の額の方が少ないのではないか」、「問4 個人年金や貯蓄の方が利子等がつくので、公的年金よりも有利なのではないか」、「問5 未加入・未納はなぜいけないのか」、「問6 公的年金は世代間扶養というのなら税方式の方がよいのではないか。なぜ社会保険方式をとるのか」の6点を上げ、それぞれについて年金局の考え方を述べている。「公的年金制度に関する考え方（第2版）」では、第1版を修正・追加するとともに、「Q7 公的年金は基礎年金部分に限定して、報酬比例部分の厚生年金は廃止し、民営化すべきとの意見があるが、どう考えるか」、「Q8 40年保険料を納めて支給される基礎年金の額が、保険料を納めずにもらえる生活保護額よりも低いのはおかしいのではないか」が追加されている。

これらの論点は、それぞれに興味のあるものであるが、ここでは「問6（Q6）」に限定して検討しておきたい。

「考え方（第1版）」は、なぜ社会保険方式かについてその利点を述べ、公費負担方式については「（参考）税方式について」において述べているもので、全文2頁の短いものであったが、「考え方（第2版）」では、全文4頁に拡張され（但し重複が多いが）、社会保険方式のメリット・税方式の問題点の順に検討されているので、ここでは第2版を取り上げることとしたい。

まず、「社会保険方式の利点」として、「自助と自立の精神を基本とする我が国の在り方にふさわしい。／ 保険料の納付実績が記録され将来の給付の根拠となるため、権利として年金を主張できるという安心感のある仕組み。／ 基礎年金の給付費は、今後巨額に達する見込みであることから、社会保険方式を基本とした税財源との組み合わせが最も安定的な運営方法。／ 主要先進国でも、公的年金はほぼ例外なく社会保険方式を採用」<sup>(30)</sup>（／は、原文では改行されていることを示す）という4点を指摘している。

まずこれらの点にふれておくと、の自助・自立の精神については、モラルの問題としてのそれと、社会システムの問題としてのそれとは異なる概念であり、両者を明確に区別すべきことを強調しておきたい。詳しくは拙著<sup>(31)</sup>に譲るが、モラルの問題として自助・自立が望ましいとしても、社会システムの問題としての自助・自立はそれ自体としては成り立たず、今日の段階では社会保障制度等を前提として初めて成立する（私の言葉で言えば、自助の前提としての社会保障）のである。この両者を混同し、自助・自立を無限定に強調することは、社会保障を自助の補完ととらえ、結局は救済的なものに限定する理解に結びつくことになる。たとえば「考え方（第2版）」では、「社会保険方式は、現役時代に働いて収入を得て保険料を払うという自助努力を行う者に対して、その努力に応じて年金給付を行うことを基本にしており、自助と自立の精神を基本とする我が国の在り方にふさわしい」（32頁）と説明しているが、所得比例型の年金制度についての説明ならともかく、

<sup>(30)</sup> 厚生労働省年金局「公的年金制度に関する考え方（第2版）」31頁。

<sup>(31)</sup> 里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』第3章、労働旬報社、1990年、参照。

基本（基礎）年金についてこの考え方を持ち込むとすれば、排除原理（保険料を負担できなかったものを排除すること）は当然であるということになり、また障害・遺族年金などは、例外的に認められる「肩身の狭い」年金ということになってしまうであろう。事実、「考え方（第2版）」では「本来、健康で文化的な最低限度の生活は、国民の自助努力によって達成されることが基本である」（32頁）と言い切っており、日本国憲法第25条がいう「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という規定とは異なる理解を示している。しかし今日の社会においては、社会保障・教育・環境等の生活の基盤的諸条件をなす各側面については、社会的・共同的に保障し、それを基盤として自助努力があるという方向に変化しつつあり、これを社会保障についていえば、厚生労働省年金局のいうようにまず自助努力があるというのではなく、その前提として社会保障制度があるということである。

保険料の納付実績の記録が権利としての年金につながるという点については、そうもいえるという程度で、とくに多言を要しまい。権利を「保険料を払ったから」と功利的に説明するのは、商品経済的に適合的な説明ではあるが、現代社会における権利は、このような功利的なものにとどまるものではない。逆に、個々の税の納付記録などなくとも、義務教育を受ける権利は普遍的に保障されており、公費負担方式による基本（基礎）年金についても、この関係は同様である。

財源として「社会保険方式を基本とした税財源との組み合わせが最も安定的」とする点についても、上記の功利的な説明を踏まえて、社会保険方式の方が財源調達面で国民に受け入れられやすいと主張しているのであるが、所得比例年金についてはそれでよいとしても、基礎年金については、社会保険方式の排除原理等のデメリットを含めて社会保険方式を総合的に評価すれば、必ずしもそれが安定的でないことは容易に理解されよう。

「主要先進国でも、公的年金はほぼ例外なく社会保険方式を採用」しているという点について、社会保険方式を採用する国が多数派であることは事実としてその通りである。しかしそれらの国では「国民皆年金」を標榜してはいない<sup>(32)</sup>。多かれ少なかれ「国民皆年金」を目指している国は、税による最低保障年金制度を併用したり（スウェーデン）、基本（基礎）年金を公費負担方式で実施したりしているのである（デンマーク・ニュージーランド）。

以上にみたように、「考え方（第2版）」のいう社会保険方式の利点は、普遍的年金制度の観点からみると、いずれも成り立たないものであり、また社会保険方式の固有の弱点である排除原理についてまったく言及していない点で、欠陥の多い立論であるといわざるをえない。

さて、「考え方（第2版）」は、上記の議論を踏まえて、「税方式の問題点」として6点をあげている。順次検討してみよう。

「一定の年齢が来たら、個々人の保険料拠出と連動することなく、税によって国が生活の基礎費用を一律に支給する制度（税方式）は、我が国の在り方と整合的か」（31頁）。この点については、「国民皆年金」をどのように考えるかに帰着するであろう。「考え方（第2版）」は、老齢年金につ

---

<sup>(32)</sup> 粥川正敏は、「社会保険制度を採っている国で、その枠組みの中で、『皆年金』を達成しようとしている国は、筆者の知る限り、わが国以外に存在しない」（「社会保険に関する一考察」『週刊社会保障』2002年2月25日号、57頁）と指摘している。

いてだけ論じているが、老齢・障害・遺族等の基礎年金について、あくまで保険料納付実績にこだわり、その要件に欠ける場合は年金を給付せず、最低生活を維持できない場合には生活保護に委ねるといった選択が、日本のありようであるとは考えにくい。むしろ「国民皆年金」が標榜された背景には、老齢・障害・遺族等の場合に、可能な限り普遍的な年金制度を想定していたはずである。そして、基本（基礎）年金を普遍的に保障するという前提をおく限り、それを実現するためには排除原理を伴う社会保険方式では不可能であり、公費負担方式しかありえないのである。

「個々人の負担の記録もなく、その記録に基づき将来の年金額を約束するという方式ではない税方式で、年金支給に必要な巨額の費用負担について国民の合意がえられるか」（同）。負担記録の有無については先に述べたのでここでは省略し、巨額の費用負担についての国民の合意の有無にしばっていえば、まず第1に、保険料によって調達するのであれば税によって調達するのであれば、必要な財源の総量は基本的には同じはずであることを指摘しておかねばならない。その上で第2に、社会保険方式の方が国民の合意をえやすいという考え方が根強い理由は、社会保険方式に関する幻想があるからであり<sup>(33)</sup>、また税への不信（政治への不信）があるからである。しかし、社会保険方式への幻想に関していえば、基礎年金の財源については、社会保険方式をとる限り、国民年金第1号被保険者の保険料にみられるように定額制が原則となり<sup>(34)</sup>、逆進的な負担を免れないことにならざるをえない。こうした事情を含めて社会保険方式を総合的に評価すれば、少なくとも基礎年金の運営・財政方式としてそれが適当でないことは、容易に理解されよう。税への不信については、社会保険方式への幻想と表裏の関係にあり、それが崩れれば氷解する面も多く、また使途を明確にする目的税方式をとることも可能であろう。

「税方式の場合、受給時の権利性が乏しくなることから、少子高齢化に伴って負担が増大していく過程で、給付水準のカット、所得制限の導入、受給対象者の絞り込みが行われる可能性」（同）。これについては、「結果として基礎年金が『低所得者向けの老後給付』、『第2の生活保護』になるのではないか」（34頁）と補足説明されている。ここには二つの問題がある。第1は「税方式の場合、受給時の権利性が乏しくなる」のかどうか、第2に「税方式＝第2の生活保護」という理解は正しいか、である。

第1に、公費負担方式では権利性が乏しくなるという理解は、多かれ少なかれ「税方式＝第2の生活保護」という理解を前提にしているからである。しかし、全額公費負担を原則とする義務教育において、権利性が乏しいなどという理解が成り立たないように、こうした解釈にはまったく根拠がない。これに対する反論として、社会保険方式における権利性は、保険料を払ったから権利があると商品経済的な契約原理の権利性であり、その意味で公費負担方式における権利性に比べて強固であるかにいわれるが、それも幻想であろう。近年の公的年金制度の改定において、給付水準の切り下げや支給開始年齢の引き上げが繰り返されていることを見れば、社会保険方式であれ税方式であれ、その権利性を支えるのは国民の合意であり、それが弱いときには権利性は後退せざるを

<sup>(33)</sup> これについては里見賢治ほか共著『公的介護保険に異議あり』ミネルヴァ書房、1996年、54～56頁参照。

<sup>(34)</sup> 被用者年金の保険料は報酬比例制で徴収されるが、これを基礎年金と報酬比例年金に分解すると、前者については定額制と解するのが妥当であろう。

えないのである。

第2に、税方式＝「第2の生活保護」という理解は、社会保険論者や厚生労働省関係者に広まっている考え方のようで、辻哲夫厚生労働省年金局長でさえ「税方式では必ず所得制限を設ける必要がある。(中略)第二の生活保護になってしまう」<sup>(35)</sup>と切り切っているほどである。しかし、税方式と所得制限とが必ずしも不可避的に結びつくものではないことは、義務教育の例を見れば明らかであり、制度の設計次第だといわねばならない。逆に社会保険方式の場合でも、近年の議論で、高額所得者への年金の給付制限が議論されたり、医療保険制度において高額療養費制度の高所得者と一般との二重基準などがすでに実施され、また現在国会で審議中の健康保険制度等の改定案では、老人医療についても高所得者と一般との患者負担率の二重化が提案されているなど、社会保険方式においてもある意味での所得制限が導入されつつある現状を見れば、社会保険方式であれ公費負担方式であれ、所得制限を伴うかどうかは制度の設計次第であることが明らかであろう。したがって、「税方式＝第2の生活保護」論はまったく根拠のないものといえよう。

「これまで保険料負担をしてきた方々について上乗せの年金を支給する必要。このような過剰給付が妥当か。財源措置はどうするのか」(31頁)。基礎年金の運営・財政方式を社会保険方式から公費負担方式に転換するにあたって、これまでの社会保険方式時代の基礎年金給付をどうするかは、確かに重要な問題である。障害・遺族年金については、転換以降の新規発生については公費負担方式に一元化できるが、老齢年金については、保険料負担実績に応じて上乗せ給付することになる。ただし、公費負担方式での基礎年金制度が発足しているもとでは、保険料納付実績に応じる給付については、国庫負担分は除き、またスライド制については物価スライドに限定するなどの工夫は当然であろう。これを「上乗せの年金」と見るか、あるいは社会保険方式時代の遺産の履行と見るかは評価の分かれる点であるが、いずれにせよ制度の移行期にはやむをえざることである。その財源は、現在の年金積立金をあて、不足分については公費で賄うことになる。

「税方式化により事業主負担の減少及び被用者負担の増加」(31頁)。この点について「財源を消費税に求めるとすると」(34頁)と断って補足説明しているように、税財源の選択の問題である。税方式論者にも色々あって、税財源を消費税に求める意見も有力であるが、その場合には、確かに厚生労働省年金局が主張するように、結果として「事業主負担の減少及び被用者負担の増加」となるので、厚生労働省年金局が消費税を財源にすることに反対しているのであれば、その限りでも私も賛成である<sup>(36)</sup>。私自身は、消費税ではなく直接税を主たる財源とすべきと考えており、企業負担については、社会保険料に代わる企業負担の新たな社会保障目的税を導入することで、この点の解決は可能と考えている。

「未加入・未納者は基礎年金を支える国民全体でみれば5%程度で、所得面でも納付者と大きな差異はない。このような者の存在を理由に、税方式に切り替えることが適当か」(31頁)。ここには二つの問題がある。第1は、国民年金第1号被保険者について発生する未加入・未納者を、第2号・第3号被保険者を含めた全体と比較して、5%程度と低く評価し、事態の深刻さを軽く見せか

(35) 全国厚生労働関係部局長会議の説示における発言。『週刊社会保障』2002年1月28日号、33頁。

(36) 里見賢治「消費税依存の社会保障に異議あり」『朝日新聞』論壇、1999年10月29日朝刊。

けようとしている点である。この点については、先に検討したので、ここでは繰り返さない。第2は、「このような者の存在を理由に、税方式に切り替えることが適当か」としている点である。先に述べたように、公費負担方式への転換の必要性は、排除原理を伴う社会保険方式では普遍的年金制度を実現できないことにあるが、未納・滞納が国民年金第1号被保険者の2割を越え、免除を受けている者も17%に達するという現状は、その必要性に拍車をかけるものであろう。未納・滞納・免除がこのような状態になっているということは、もともと制度の設計を間違っているということであり、それを忘れて「このような者の存在を理由に、税方式に切り替えることが適当か」などというのは、だから切り捨ててよいといっているかにも聞こえ、穏当な発言とは到底いえないであろう。

以上に検討してきたように、「考え方（第2版）」の主張する社会保険方式擁護・公費負担方式批判も、必ずしも説得的なものではないことが明らかとなった<sup>(37)</sup>。もともとこの「考え方」の議論は、先にみたように『平成11年版年金白書』のそれと比較すると、後者が税方式のメリットを紹介した上でその問題点を指摘していたのに対して、社会保険方式の利点と税方式の問題点の指摘に終始するもので、それだけ余裕を失っている表れとも言えるものである。

『平成11年版年金白書』が指摘するように、公費負担方式のメリットは「第3号被保険者問題、学生問題、障害者等の無年金・低年金問題を解決する」、「社会保険方式では未納・未加入者が発生することは不可避であり、税方式とすれば国民年金の空洞化を解決できる」点にある。21世紀の公的年金制度を真に普遍主義型で構築し、安定性と信頼性のあるものとするためには、基本（基礎）年金と所得比例年金を分離し、後者は社会保険方式を踏襲するものの、前者については一刻も早く公費負担方式に抜本的に転換することが求められているのである<sup>(38)</sup>。

（さとみ・けんじ 大阪府立大学社会福祉学部教授）

<sup>(37)</sup> なお、第3回社会保障審議会年金部会（2002年4月19日）に対して、同事務局が「公的年金制度の役割とこれにふさわしい財政方式及び財源等」を「資料2」として提出しており、その中の「3 公的年金制度の財源」（5～8頁）で税方式の利点・論点を検討しているが、ほぼ本稿で検討した点と同じである。また、厚生労働省年金局「公的年金制度に関する考え方（第3版）」が本稿脱稿後の5月7日に公表されているが、第2版とほぼ同じ論旨である。

<sup>(38)</sup> 神野直彦・金子勝は、拠出税方式（社会保障税）による単一所得比例年金と、一般財源によるミニマム年金との組み合わせを主張している（神野直彦・金子勝編『「福祉政府」への提言』岩波書店、1999年）。神野・金子モデルの批判的検討については、里見賢治「社会保障システム論 - 神野・金子モデルの検証 -」（『社会問題研究』第51巻第1・2合併号、2001年6月）を参照。なお、其中で私は、神野・金子モデルの年金構想を、基本的に公費負担方式に立脚するものとして論評しているが、西村淳はこれを社会保険方式の一種と解釈している（「社会保障と経済財政（下）」『週刊社会保障』2001年6月18日号、56～57頁）。いずれにせよ、神野・金子モデルのいっそうの展開が望まれるところである。